

BAB II

TELAAH PUSTAKA

2.1 Manajemen Sumber Daya Manusia

Menurut James A.F. Stoner (Nopri Ahadi, 2004 : 1) Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dengan penggunaan sumber daya-sumber daya lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Sumber daya manusia (Faustino Cardoso Gomes, 1 : 2003) merupakan salah satu sumber daya yang terdapat dalam organisasi, meliputi semua orang yang melakukan aktivitas.

Sedangkan menurut Moses N Kinggundu (Faustino Cardoso Gomes, 4 : 2003) *“Human Resource management... is the development and utilization of personnel for the effective achievement of individual, organizational, community, national, and international goals and objectives”*, (Manajemen sumber daya manusia adalah pengembangan dan pemanfaatan personil (pegawai) bagi pencapaian yang efektif mengenai sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan individu, organisasi, masyarakat, nasional, dan internasional).

Jadi secara sederhana pengertian MSDM (Faustino Cardoso Gomes, 2 : 2003) adalah mengelola sumber daya manusia. Dari keseluruhan sumber daya yang tersedia dalam suatu organisasi, baik organisasi publik maupun swasta, sumber daya manusialah yang paling penting dan sangat menentukan. Sumber daya manusia merupakan satu-satunya sumber daya yang memiliki akal, kemampuan, keterampilan, pengetahuan, daya dan karya.

Manajemen sumber daya manusia terus berkembang sejalan dengan kemajuan dan tantangan zamannya. Suatu perkembangan yang patut diperhatikan dalam MSDM ini adalah ditemukannya kecenderungan-kecenderungan baru (Faustino Cardoso Gomes, 12 : 2003) yang akan berdampak positif terhadap perkembangan dan efektivitas organisasi dan kecenderungan tersebut yaitu :

1. Meningkatnya bobot fungsi sumber daya manusia
2. Perubahan kearah pengawasan dan kebijakan yang tersentralisasi, dan pelaksanaan-pelaksanaan yang terdesentralisasi
3. Pengembangan manajemen yang meningkat
4. Peningkatan otomatisasi dan pengembangan sistem informasi sumber daya manusia
5. Perubahan kearah sistem akuntabilitas
6. Peningkatan perhatian terhadap sikap-sikap dari para pekerja
7. Peningkatan perhatian terhadap budaya dan nilai-nilai organisasi
8. Peningkatan dan perluasan program-program perbaikan produktivitas.

Menurut Malayu S.P Hasibuan fungsi-fungsi MSDM terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian, pengadaan, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, kedisiplinan dan pemberhentian. MSDM adalah bagian dari manajemen, oleh karena itu teori-teori manajemen umum menjadi dasar pembahasannya. MSDM lebih memfokuskan pembahasannya mengenai peranan manusia dalam mewujudkan tujuan yang optimal.

2.2 Pengawasan

Pada dasarnya pengawasan ini adalah alat untuk merangsang, membimbing, dan mengontrol supaya dapat tercapai apa yang diinginkan sehingga diaturlah di dalam Intruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Pengawasan. Seperti yang tercantum dalam Intruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 pasal 1 ayat 1 yang mana berbunyi : Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Pada pasal 2 ayat 1 terdapat pembagian pengawasan yaitu : a. pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung, baik ditingkat Pusat maupun Daerah; b. pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan.

Rangkaian langkah-langkah dalam proses pengawasan yakni pengawasan fungsional pada hakikatnya tidak berbeda dengan rangkaian langkah-langkah dalam pengawasan melekat atau pengawasan atasan langsung, hanya saja yang membedakannya hanya subjek pelaku jika pengawasan melekat dilaksanakan oleh atasan langsung sedangkan pengawasan fungsional dilaksanakan oleh aparat yang khusus bertugas untuk mengawasi suatu lembaga. Pengawasan fungsional dilakukan oleh BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan), Inspektorat Jenderal Departemen, Inspektorat Wilayah Provinsi, Inspektorat Wilayah Kabupaten. Adanya aparat pengawasan fungsional dalam suatu satuan organisasi pemerintahan tidak mengurangi pelaksanaan dan peningkatan pengawasan melekat yang harus dilakukan oleh atasan terhadap bawahan.

Pengawasan (Maringan Masry Simbolon, 61 : 2004) dimaksudkan untuk mencegah atau untuk memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian, dan lainnya yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Jadi, maksud pengawasan bukan mencari kesalahan terhadap orangnya, tetapi mencari kebenaran terhadap hasil pelaksanaan pekerjaan agar hasil pelaksanaan pekerjaan dapat diperoleh secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Dari pendapat-pendapat ahli di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan pengukuran dan koreksi semua kegiatan dalam rangka memastikan bahwa tujuan-tujuan dan rencana-rencana organisasi dapat terlaksana dengan baik.

Ada 4 macam pengawasan (Maringan Masry Simbolon, 62 : 2004) yaitu :

1. Pengawasan dari Dalam Organisasi (*Internal Control*)

Pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi, yang bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh organisasi untuk menilai kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam nilai kebijaksanaan pimpinan. Untuk itu kadang-kadang pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya (*internal control*).

2. Pengawasan dari Luar Organisasi (*Eksternal Control*)

Pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi yang bertindak atas nama atasan pimpinan organisasi, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi karena permintaan pimpinan organisasi.

3. Pengawasan Preventif

Pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan ini adalah mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan.

4. Pengawasan Represif

Pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud dari pengawasan ini adalah menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Pengawasan pada hakikatnya melekat pada jabatan pimpinan sebagai pelaksanaan fungsi manajemen di samping keharusan melaksanakan fungsi perencanaan dan pelaksanaan. Karena pelaksanaan pengawasan di dalam administrasi dan manajemen pemerintah sangat luas, maka perlu dibedakan macam-macam pengawasan (Hadari Nawawi, 24 : 1994) yakni:

1. Pengawasan fungsional

Pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang ditugaskan melaksanakan pengawasan seperti Irjen Departemen dan aparat pengawasan fungsional lainnya.

2. Pengawasan Politik

Pengawasan yang dilaksanakan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

3. Pengawasan yang dilakukan oleh BPK

Pengawasan yang dilakukan oleh BPK (Badan Pengawas Keuangan) sebagai pengawasan eksternal eksekutif.

4. Pengawasan Sosial

Pengawasan yang dilakukan oleh media massa, Ormas-ormas, individu dan anggota masyarakat pada umumnya.

5. Pengawasan Melekat

Pengawasan yang dilaksanakan oleh atasan langsung terhadap bawahannya yang bertolak dari motivasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan.

Dalam pelaksanaan seluruh pengawasan di atas, diperlukan norma pengawasan. Norma pengawasan (Sujanto : 19 : 1988) adalah patokan, kaidah atau ukuran yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang yang harus diikuti dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan agar dicapai mutu pengawasan yang dikehendaki. Yang termasuk dalam norma/kaidah umum pengawasan ialah:

- a. Pengawasan tidak mencari-cari kesalahan, yaitu tidak mengutamakan mencari siapa yang salah tetapi apabila ditemukan kesalahan, penyimpangan dan hambatan supaya dilaporkan sebab-sebab dan bagaimana terjadinya, serta menemukan cara bagaimana memperbaikinya.

- b. Pengawasan merupakan proses yang berlanjut, yaitu dilaksanakan terus-menerus, sehingga dapat memperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan.
- c. Pengawasan harus menjamin adanya kemungkinan pengambilan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan, untuk mencegah berlanjutnya kesalahan dan/atau penyimpangan.
- d. Pengawasan bersifat mendidik dan dinamis, yaitu dapat menimbulkan kegairahan untuk memperbaiki, mengurangi atau meniadakan penyimpangan di samping menjadi pendorong dan perangsang untuk menertibkan dan menyempurnakan kondisi obyek pengawasan.

2.3 Pengawasan Melekat (WASKAT)

Menurut Instruksi Presiden (INPRES) Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat, Waskat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif dan represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan menurut Hadari Nawawi (Hadari Nawawi, 8 : 1994) Pengawasan Melekat (WASKAT) adalah proses pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi yang dilakukan secara efektif dan efisien oleh pimpinan unit/organisasi kerja terhadap a) fungsi semua komponen untuk mewujudkan kerja di lingkungan masing-masing, agar secara terus menerus berfungsi secara maksimal dalam melaksanakan tugas pokok yang terarah pada pencapaian tujuan yang telah

dirumuskan sebelumnya b) sumber-sumber kerja untuk mengetahui kelemahan-kelemahan atau kekurangan-kekurangannya, agar dapat diperbaiki atau disarankan untuk diperbaiki oleh pimpinan yang berwenang pada jenjang yang lebih tinggi, demi tercapainya tujuan yang telah dirumuskan.

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (KEPMENPAN) No. 46 Tahun 2004 tentang petunjuk pelaksanaan pengawasan melekat dalam penyelenggaraan pemerintahan, Waskat merupakan salah satu bentuk pengendalian aparatur pemerintah di setiap instansi dan satuan organisasi dalam meningkatkan mutu kinerja di dalam lingkungan tugasnya masing-masing agar tujuan instansi/organisasi dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Jadi, dapat dikatakan bahwa pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus yang dilakukan oleh atasan langsung terhadap semua komponen secara preventif dan represif, agar meningkatkan mutu kinerja di lingkungan tugasnya masing-masing agar tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efisien.

Tujuan dari adanya Waskat terdapat juga pada KEPMENPAN No. 46 Tahun 2004 yaitu :

1. Meningkatnya disiplin kerja, prestasi dan perkembangan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas;
2. Terciptanya keteraturan, keterbukaan, dan kelancaran pelaksanaan tugas;
3. Cepatnya pengurusan kepegawaian, diukur dari tertib tidaknya pelayanan yang diberikan kepada pegawai melalui penatausahaan dan ketepatan waktu.

Peran pemimpin ialah sebagai perencana, organisator, pengarah, pengawas, dan penilai. Secara filosofis, kepemimpinan (Khatib Pahlawan Kayo, 35 : 2005) sesungguhnya bertujuan menggerakkan dan mengarahkan serta mengawasi jalannya organisasi, dimana semua orang berhimpun dan bekerja sama untuk mencapai tujuan organisasi. Menggerakkan, mengarahkan dan mengawasi itu harus dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan hubungan antar manusia (*human relations*) yang baik, sehingga fungsi kepemimpinan itu dapat diterima oleh anggota organisasi dengan senang hati.

Prinsip-prinsip *human relations* (Khatib Pahlawan Kayo, 36 : 2005) yang baik itu menurut S.P Siagian dalam bukunya filsafat organisasi disimpulkan sebagai berikut:

1. Harus ada sinkronisasi antara tujuan organisasi dengan tujuan-tujuan individu di dalam organisasi tersebut.
2. Suasana kerja yang menyenangkan, artinya penuh kekeluargaan.
3. Informalitas yang wajar dalam hubungan kerja, artinya disiplin namun tidak kaku.
4. Kembangkan kemampuan bawahan sampai tingkat yang maksimal.
5. Berikan pekerjaan yang menarik, walaupun penuh tantangan.
6. Berikan pengakuan dan penghargaan atas pelaksanaan tugas yang baik.
7. Berikan alat perlengkapan yang cukup untuk melaksanakan tugas.
8. *The right man on the right place*, artinya setiap orang harus ditempatkan menurut keahlian dan kecakapannya.

Dari keseluruhan uraian di atas Khatib Pahlawan Kayo (2005) menyimpulkan bahwa tugas pokok dan fungsi seorang pemimpin dalam organisasi ada empat macam, yaitu:

1. Merumuskan atau mendefinisikan misi organisasi.
2. Mengusahakan tercapainya tujuan organisasi secara maksimal.
3. Mempertahankan keutuhan organisasi.
4. Menyelesaikan konflik yang terjadi dalam organisasi

2.3.1 Arah Kebijakan Pengawasan Melekat

Seperti yang tertuang dalam KEPMENPAN No. 46 Tahun 2004 Waskat diarahkan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan yang bersih, transparan, professional, dan memiliki budaya kerja yang baik. Pemerintah yang bersih dapat diartikan sebagai pemerintahan yang bebas dari praktek yang berpotensi merugikan masyarakat dan bangsa Indonesia. Transparansi dalam pemerintahan merupakan wujud akuntabilitas publik yang diperlukan agar anggota masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif dalam mengawasi jalannya pemerintahan, menciptakan kelancaran informasi dan komunikasi yang diperlukan bagi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan.

Untuk itu diperlukan pemerintahan yang professional pada tatanan aparturnya, karena aparatur menempati garis depan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan. Profesionalisme aparatur tersebut akan tercermin pada tingkat kinerja aparatur dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan. Kinerja yang terpntau,

terukur, dan selalu diperbaiki, lambat laun akan menyatu dalam pelaksanaan tugas dan sikap perilaku aparatur sebagai pencerminan dari terbentuknya kerja yang baik.

2.3.2 Komponen Pengawasan Melekat

Setiap atasan langsung dalam melaksanakan pengawasan melekat harus mengetahui secara tepat unsur atau sarana yang sekaligus menjadi sasarannya. Sarana dan sekaligus sasaran pengawasan melekat oleh pimpinan/atasan langsung di lingkungan satuan organisasi/satuan kerja sesuai dengan KEPMENPAN No 46 Tahun 2004 terdapat 8 (tujuh) unsur sebagai berikut:

1. Pengorganisasian

Pengorganisasian merupakan proses pembentukan organisasi sehingga cakupannya lebih luas dan lebih dinamis daripada istilah organisasi. Melalui pengorganisasian, bentuk suatu organisasi pemerintah dapat didesain sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan perkembangan.

2. Personil

Pembinaan personil merupakan upaya menjaga agar faktor sumber daya manusia yang menjalankan sistem dan prosedur instansi pemerintah memiliki kemampuan secara professional dan moral yang baik dan sesuai dengan kebutuhan tugas dan tanggung jawabnya.

3. Kebijakan

Kebijakan merupakan pedoman yang ditetapkan oleh manajemen untuk mendorong tercapainya tujuan instansi pemerintah/organisasi

terkait. Perumusan kebijakan merupakan proses yang dapat menghasilkan kebijakan yang membatasi hubungan tata kerja bagian organisasi serta menghasilkan kebijakan yang merupakan penjabaran yang lebih operasional terhadap kebijakan yang lebih tinggi.

4. Perencanaan

Perencanaan merupakan suatu proses penetapan tujuan serta langkah-langkah kegiatan yang akan dilakukan pada masa datang dengan sumber daya yang diperlukan dalam rangka mewujudkan pencapaian tujuan organisasi.

5. Prosedur

Prosedur merupakan rangkaian tindakan untuk melaksanakan aktivitas tertentu yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Prosedur yang baik mampu memberi kejelasan bagi personil yang melaksanakan. Dengan demikian, prosedur harus dibuat secara tertulis, sederhana, mudah mengerti, disosialisasikan kepada pihak yang berkepentingan.

6. Pencatatan

Pencatatan merupakan proses pendokumentasian transaksi/kejadian secara sistematis yang relevan dengan kepentingan instansi. Pencatatan juga mencakup proses pengolahan data yang diperoleh menjadi suatu informasi dalam bentuk keluaran olahan data. Efektivitas pengendalian yang memadai di bidang pencatatan akan menjamin keandalan proses

pengolahan data menjadi keluaran yang bebas dari kekeliruan yang signifikan.

7. Pelaporan

Pelaporan merupakan bentuk penyampaian informasi tertulis kepada unit kerja (pemberi tugas). Pelaporan juga merupakan konsekuensi logis dari adanya pendelegasian wewenang.

8. Supervisi dan Review Intern

Supervisi merupakan pengawasan unsur pimpinan terhadap pelaksanaan tugas yang dilaksanakan stafnya. Review intern adalah aktivitas untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan yang telah ditetapkan yang dilakukan pimpinan terhadap pelaksanaan tugas yang diberikan.

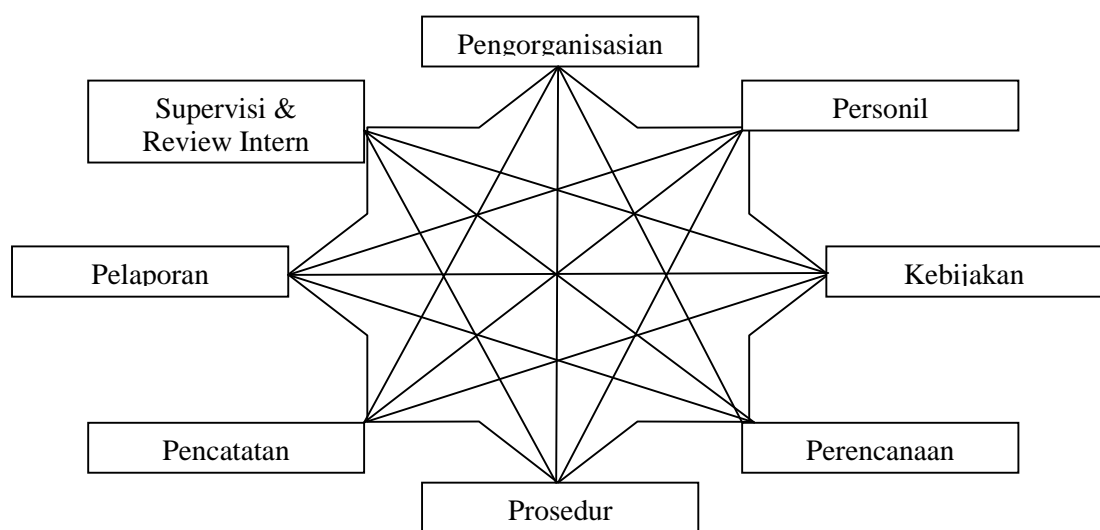
2.3.3 Hubungan Antar Unsur/Komponen Pengawasan Melekat

Keberhasilan Pengawasan Melekat ditentukan oleh seberapa kuatnya hubungan antar unsur WASKAT dalam membentuk jaringan, sehingga tidak ada suatu kegiatan yang luput dari salah satu unsur WASKAT.

Sebagai Contoh, jika ada suatu kegiatan yang telah disepakati untuk dilaksanakan sesuai dengan kebijakan pimpinan tetapi kebijakan tersebut tidak tertulis, kegiatan tidak diorganisir dengan baik, tidak ditetapkan persyaratan personil yang akan melakukan, tidak dilakukan pencatatan atas aktivitas kegiatan dan tidak dilaporkan pelaksanaannya, tidak jelas prosedur kerja yang harus diikuti dalam melakukan kegiatan,

serta tidak ada review atas pelaksanaan kegiatan, maka dapat dipastikan bahwa hasil pelaksanaan kegiatan tersebut jauh dari sempurna dan sulit dipertanggungjawabkan, Hubungan antar unsur WASKAT dalam suatu jaringan dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar 2.1
Hubungan Antar Komponen WASKAT



Sumber : Lampiran Kepmenpan No. 46 Tahun 2004

2.4 Implementasi

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Implementasi (Leo Agustino, 139 : 2008) menyangkut tiga hal, yaitu ada tujuan, aktivitas, dan ada hasil. Pertama tujuan adalah implementasi harus memiliki sasaran kebijakan yang jelas, untuk apa kebijakan tersebut ada. Kedua aktivitas adalah kegiatan yang dilakukan dalam pencapaian tujuan yang sudah dibuat. Ketiga hasil adalah suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan. Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr. (Leo Agustino, 139 : 2008) dimana mereka katakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*).

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (Solichin Abdul Wahab, 1997 : 65) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan, yakni melihat kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat dampak nyata pada masyarakat.

Sedangkan para ahli mendefinisikan implementasi kebijakan berbeda-beda namun memiliki arti yang sama seperti Bernadine R. Wijaya dan Susilo Supardo (Pasolong Harbani, 2007 : 57) mengatakan bahwa implementasi adalah proses menstransformasikan suatu rencana ke dalam praktik. Gordon (Pasolong Harbani, 2007 : 57) mengatakan bahwa implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Dalam hal ini administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Mengorganisir berarti mengatur sumber daya, unit-unit dan metode-metode untuk melaksanakan program. Melakukan interpretasi berkenaan dengan

istilah-istilah program ke dalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima. Menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen mengerjakan atau memberikan pelayanan rutin. Dengan kata lain, implementasi merupakan tahap realisasi tujuan-tujuan program.

Orang sering beranggapan bahwa implementasi hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataan dapat kita lihat bahwa betapapun baiknya rencana yang telah dibuat tetapi tidak ada gunanya apabila itu tidak dilaksanakan dengan baik dan benar. Ini membutuhkan pelaksana yang benar-benar jujur untuk menghasilkan apa yang menjadi tujuannya, dan memperlihatkan rambu-rambu pemerintah yang berlaku. Namun, implementasi ini sering digunakan sebagai ajang melayani kepentingan kelompok, pribadi, dan bahkan kepentingan partai. Implementasi pada dasarnya bertujuan untuk mengukur pelaksanaan dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu tujuan yang sudah direncanakan.

Implementasi kebijakan selalu menarik untuk dikaji, baik oleh pihak yang terlibat dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan maupun pihak-pihak yang berada di luar lingkungan kebijakan. Perhatian yang meningkat terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintahan berhubungan erat dengan tumbuhnya kesadaran bahwa kebijakan pemerintah dibanyak bidang kurang atau bahkan tidak efektif, khususnya disebabkan oleh masalah-masalah yang timbul pada pelaksanaannya. Sebagai alat administrasi fokus perhatian dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program

dinyatakan berlaku agar memberikan dampak dan mencapai tujuan yang diinginkan.

2.5 Penelitian Terdahulu

Penelitian pertama yang relevan dengan penelitian ini yang penulis temukan adalah jurnal penelitian yang dilakukan oleh Hafrizal, Mahdi Syahbandir, Tagwaddin pada tahun 2013 dengan judul “MEKANISME PELAKSANAAN PENGAWASAN MELEKAT PEGAWAI NEGERI SIPIL DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN PIDIE JAYA” yang kesimpulannya adalah Dalam pelaksanaan pengawasan melekat terdapat hambatan-hambatan yaitu kurangnya fasilitas serta sarana dan prasarana dalam pelaksanaan tugas, kurangnya pengawasan dalam bekerja, kurangnya sumber daya manusia, kurangnya kesejahteraan yang diterima oleh pegawai negeri sipil yang membuka peluang adanya penyimpangan atau pelanggaran disiplin kerja.

Penelitian kedua yang relevan adalah penelitian yang dilakukan oleh Priyo Budiharto dengan judul “ANALISIS KEBIJAKAN PENGAWASAN MELEKAT DI BADAN PENGAWAS PROVINSI JAWA TENGAH” yang kesimpulannya adalah Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa dalam pelaksanaan kebijakan pengawasan melekat yang dilakukan di lingkungan Badan Pengawas Provinsi Jawa Tengah, dapat dilihat masih adanya pegawai yang kurang paham mengenai prosedur pelaksanaan kebijakan di lingkungan Badan Pengawasan Provinsi Jawa Tengah. Gejala atau fenomena baru yang timbul adalah tidak adanya komunikasi yang baik kepada bawahan sehingga mempunyai kecenderungan mempengaruhi

implementasi kebijakan pengawasan melekat di Badan Pengawasan Provinsi Jawa Tengah.

Dan penelitian yang saat ini dilakukan oleh saya sendiri Aan Riyana pada tahun 2014 dengan judul “Implementasi Fungsi Pengawasan Melekat pada Biro Hubungan Masyarakat Setda Provinsi Riau”. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi fungsi pengawasan melekat yang dilakukan oleh pimpinan sebagai atasan langsung di Biro Humas Setda Provinsi Riau. Dan yang membedakan penelitian saya dengan penelitian terdahulu ialah **lokasi penelitian saya** yang berada di Biro Humas Setda Provinsi Riau (Kantor Gubernur Riau), serta **kesimpulan sementara yang dapat saya tarik saat ini adalah** “Diduga Implementasi Fungsi Pengawasan Melekat kurang terimplementasi dengan baik yang dapat dilihat dari **tingkat disiplin pegawai** yang masih rendah sehingga pelaksanaan tugas yang belum maksimal.

2.6 Pandangan Islam Tentang Pengawasan Melekat

Pengawasan dalam Islam dilakukan untuk meluruskan yang bengkok, mengoreksi yang salah dan membenarkan yang hak. Setiap organisasi di dalam mencapai tujuan yang telah dicanangkan atau ditetapkan sebelumnya, akan berhasil bila organisasi mampu melaksanakan pengawasan dalam pelaksanaan kerja.

Pengawasan melekat (waskat) adalah istilah yang kita dengar dari para petinggi negara ini dan para pimpinan instansi pemerintah dari atas sampai ke tingkat bawah. Pengawasan melekat juga dianggap sebagai satu-satunya cara (the only path) yang paling ampuh bagi sembuhnya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di

bumi Pertiwi; dan bahkan jurus ini pun dipercaya sangat ampuh untuk meningkatkan loyalitas, kedisiplinan, dan etos kerja para pegawai dan karyawan.

Islam adalah agama yang universal (syamil), integral (kamil) dan menyempurnakan (mutakamil) bagi semua sistem yang ada. Oleh karenanya, maka Rabb Al Izzah jauh-jauh hari telah memberikan konsep-Nya yang paling sempurna untuk mengatasi berbagai penyimpangan manusia tersebut. Konsep tersebut dinamakan muraqabah.

Muraqabah adalah pengawasan melekat yang sebenarnya, karena ia merupakan sistem pengawasan bagi individu bukan hanya sebatas dalam kaitannya dengan aspek materi dan keduniaan belaka, melainkan jauh menembus batas dan bertemu dengan nilai-nilai keabadian dan kekuatan yang berada diluar kemanusiaan dan kealaman itu sendiri.

Ibnu Abbas Radhiyallahu ‘Anhu berkata: “Pada suatu hari aku membonceng Nabi Shalallahu ‘Alaihi wa Sallam, lalu beliau berkata kepadaku: Hai bocah (waktu itu Ibnu Abbas masih sangat muda), aku akan ajarkan kepadamu beberapa kalimat: Jagalah Allah, maka Ia akan menjagamu; Jagalah Allah, maka ia akan senantiasa bersamamu; Jika kamu butuh sesuatu, maka mintalah kepada Allah; Dan jika kamu butuh pertolongan, maka mintalah kepada-Nya; Dan ketahuilah Kalaupun seandainya seluruh ummat itu bersatu untuk memberikan setitik manfaat kepadamu, niscaya mereka tidak akan dapat melakukan itu, kecuali jika telah ditentukan oleh Allah; Dan jika mereka pun berkumpul seluruhnya untuk menimpakan keburukan kepadamu, niscaya mereka

tidak akan mampu kecuali yang telah ditentukan atasmu. Pena-nya telah diangkat dan lembarannyapun telah kering ditulis.”

Alangkah indahnya, demikianlah Islam, satu-satunya agama yang diridhai oleh Allah Subhanahu wa Ta’ala telah menggariskan konsep pengawasan. Bukankah sebuah konsep yang sangat mencakup dan sangat indah? Dan jika kita menelaah Al- Qur’an maka akan lebih indah lagi Allah Subhanahu wa Ta’ala menuturkannya kepada kita.

Firman Allah tentang konsep pengawasan secara umum:

﴿يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوْا اِنَّ رَبَّكَ يٰۤاَتٰىكَ بِالْحَقِّ ۚ وَمَا يَكْفُرُ بِكَ الْاِشْرٰكُ بِمَا كُنتَ تَعْبُدُ ۚ﴾

“Sesungguhnya rabb-mu itu benar-benar mengawasi (kamu).” (QS Al Fajr,89:14);

Tentang kebersamaan-Nya dalam berbagai aktifitas yang kita lakukan:

﴿وَلَا يَجِدُكَ اَعْيٰنٌ ۚ اِنَّكَ اَعْيٰنٌ ۚ﴾

“Allah senantiasa bersama kalian di manapun kalian berada Dan Allah Maha Melihat apa yang kamu kerjakan..” (QS Al Hadid, 57: 4);

Konsep pengawasan yang diberikan oleh Islam adalah mencakup semua sisi kemanusiaan, baik pada aspek lebar (mencakup semua orang mu’min), panjang (dari sejak ia baligh sampai matinya) dan dalamnya (dari perkataan, perbuatan sampai pada kata hatinya). Sehingga Islam sangat membenci sesuatu yang buruk, bahkan jangkakan yang buruk, yang tidak bermanfaat sekalipun hendaknya dihindari, “Ciri baiknya keislaman seseorang adalah ia meninggalkan apa-apa yang tidak berarti baginya,” karena pelanggaran yang besar selalu dimulai oleh kesalahan-kesalahan kecil, dan seorang hanya akan menjadi besar, jika ia

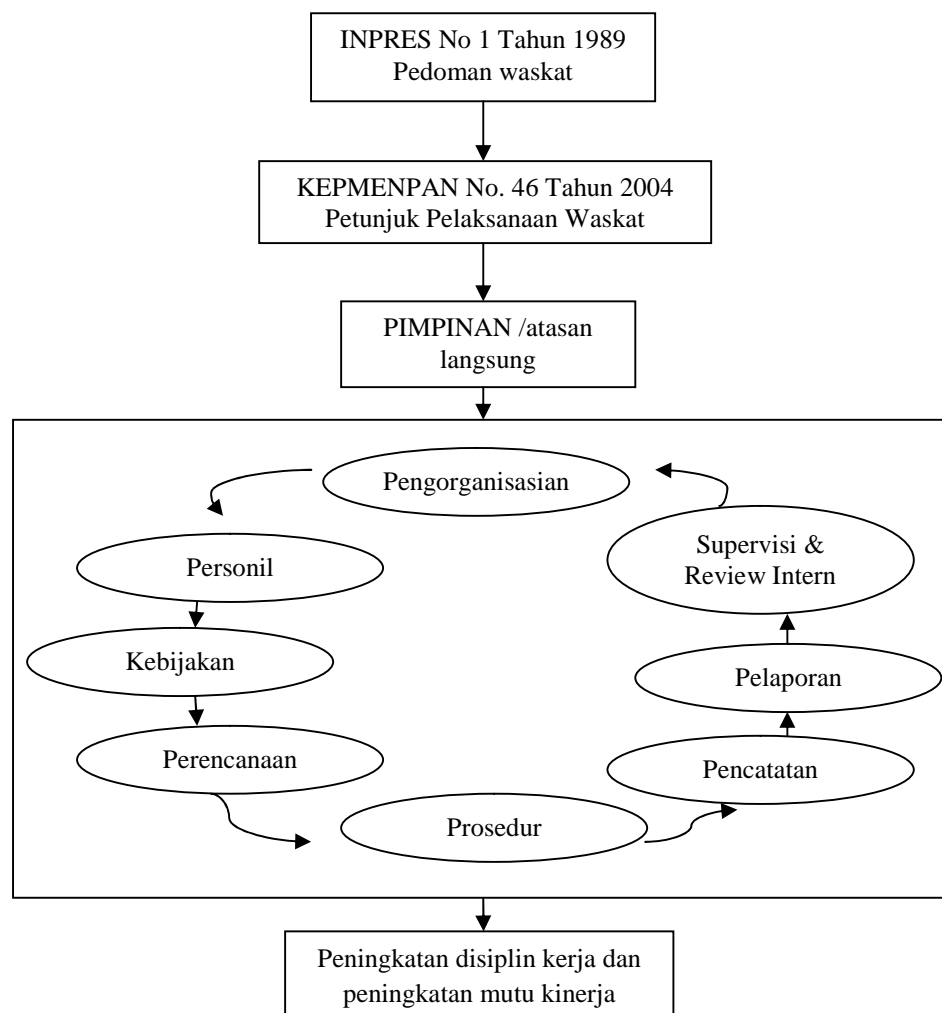
terbiasa mendisiplin dirinya untuk tidak mentolerir kesalahan-kesalahan kecil, sebagaimana dikatakan oleh Anas Radhiyallahu ‘Anhu: “Sesungguhnya kalian terbiasa melakukan perbuatan-perbuatan yang kalian anggap halus bagaikan sehelai rambut, padahal kami di masa Nabi Shalallahu ‘Alaihi wa Sallam menganggap perbuatan-perbuatan itu sebagai dosa besar yang membinasakan (Al Muhlikat).”

2.7 Kerangka Berfikir

Uma sekaran mengemukakan bahwa kerangka berfikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. (Sugiyono : 2007 : 65)

Kerangka berfikir ini bertujuan untuk memberikan gambaran lebih jelas tentang variabel penelitian dan indikator-indikator yang menentukannya. Adapun kerangka berfikir dalam penelitian ini dapat dilihat dalam skema gambar 2.1 berikut ini :

Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran



Sumber : Data olahan penelitian Tahun 2014

2.8 Definisi Konsep

Menurut Singarimbun (34:2006) konsep adalah abstraksi mengenai fenomena yang dirumuskan atas dasar generelasi atas jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok atau individu tertentu. Untuk memberikan batasan-batasan yang lebih jelas dari masing-masing konsep guna untuk menghindari salah pengertian.

Berdasarkan uraian dan penjelasan-penjelasan yang telah disampaikan di atas definisi konsep yang terdapat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik untuk mencapai tujuan.
2. Fungsi Pengawasan adalah fungsi pengukuran dan koreksi kegiatan dalam rangka memastikan bahwa tujuan dan rencana organisasi terlaksana dengan baik.
3. Pengawasan Melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan guna meningkatkan disiplin kerja dan mutu kinerja pegawai sesuai Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (KEPMENPAN) No. 46 Tahun 2004. Maka indikator pengawasan melekat yang dioperasionalkan sesuai KEPMENPAN No. 46 Tahun 2004 adalah :

1. Pengorganisasian : Pengorganisasian berarti menciptakan suatu struktur organisasi yang fleksibel sehingga perlu penempatan pegawai sesuai keahliannya dan pembagian tugas yang jelas.
2. Personil : Pembinaan personil merupakan upaya menjaga agar faktor sumber daya manusia yang menjalankan sistem dan prosedur instansi pemerintah memiliki kemampuan secara profesional dan moral sesuai dengan kebutuhan tugas dan tanggung jawabnya. Diperlukan adanya pendidikan dan pelatihan bidang teknologi juga sistem penghargaan berupa kompensasi kepada pegawai dengan kinerja baik
3. Kebijakan : Kebijakan merupakan pedoman yang ditetapkan oleh manajemen untuk mendorong tercapainya tujuan instansi

pemerintah/organisasi terkait. Suatu kebijakan yang baik harus memenuhi kriteria berikut: Dapat memberikan motivasi pencapaian tujuan, program atau target dan tegas agar meningkatkan disiplin kerja para pegawai

4. **Perencanaan** : Perencanaan merupakan suatu proses penetapan tujuan serta langkah-langkah kegiatan yang akan dilakukan pada masa datang dengan sumber daya yang diperlukan dalam rangka mewujudkan pencapaian tujuan organisasi. Semua perencanaan yang baik harus memenuhi kriteria berikut : Melibatkan semua pegawai dan Perencanaan dengan data dan informasi yang relevan
5. **Prosedur** : Prosedur merupakan rangkaian tindakan untuk melaksanakan aktivitas tertentu yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Prosedur yang baik mampu memberi kejelasan bagi personil yang melaksanakan. Dengan demikian, prosedur harus memperhatikan : penempatan personil pada pelaksanaan prosedur ; dibuat secara tertulis dan mudah mengerti.
6. **Pencatatan** : Pencatatan merupakan proses pendokumentasian transaksi/kejadian secara sistematis yang relevan dengan kepentingan instansi. Pencatatan juga mencakup proses pengolahan data yang diperoleh menjadi informasi dalam bentuk keluaran olahan data. Suatu pencatatan yang baik memenuhi kriteria berikut : Lengkap dan informatif dan Tepat Waktu

7. Pelaporan : Pelaporan merupakan bentuk penyampaian informasi tertulis kepada unit kerja (pemberi tugas). Pelaporan juga merupakan konsekuensi logis dari adanya pendelegasian wewenang. Pelaporan yang baik memenuhi kriteria berikut : Laporan Tepat waktu dan Penempatan personil
8. Supervisi dan Review Intern : Supervisi merupakan pengawasan pimpinan terhadap pelaksanaan tugas stafnya. Review Intern aalah memeriksa apakah seluruh sistem pengendalian telah berfungsi secara baik untuk memastikan keberhasilan misi organisasi.

2.9 Konsep Operasional

Konsep operasional merupakan unsur-unsur yang memberikan bagaimana cara mengukur suatu variabel sehingga dengan pengukuran tersebut dapat diketahui indikator-indikator apa saja sebagai pendukung untuk dianalisa dari variabel tersebut (Singarimbun, Andika : 1995). Adapun konsep operasional dalam penelitian ini adalah :

Tabel 2.1 : Operasional Variabel

Variabel	Indikator	Sub Indikator
1	2	3
Fungsi Pengawasan Melekat (Kepmenpan No. 46 Tahun 2004)	1. Pengorganisasian	a. Penempatan pegawai sesuai keahliannya b. Pembagian tugas yang jelas
	2. Personil	a. Diklat bidang teknologi b. Sistem penghargaan (kompensasi)
	3. Kebijakan	a. Motivasi pencapaian tujuan, program atau target b. Tegas sehingga dapat meningkatkan disiplin kerja pegawai
	4. Perencanaan	a. Melibatkan semua pegawai b. Perencanaan dengan data dan informasi yang relevan
	5. Prosedur	a. Tertulis dan Mudah dimengerti b. Penempatan personil pada pelaksanaan prosedur
	6. Pencatatan	a. Lengkap dan Informatif b. Tepat Waktu
	7. Pelaporan	a. Tepat Waktu b. Penempatan Personil
	8. Supervisi dan Review Intern	a. Meningkatkan kinerja yang di bawah standar b. Evaluasi kebijakan dan Program

Sumber : Data olahan penelitian 2014